

國學院大學學術情報リポジトリ

戦後日本の公文書管理とマイクロフィルム：
1960～70年代を中心に

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-02-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 出口, 颯涼, Deguchi, Sosuke メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.57529/00000753

戦後日本の公文書管理と マイクロフィルム —1960～70年代を中心に—

出口颯涼

はじめに

本論は、戦後日本の中央省庁の公文書管理を、マイクロフィルムの普及過程や利用実態から考察するものである。

マイクロフィルムとは、文書や図書といった紙資料を、カメラで撮影してフィルムに複製した媒体である。原物を複製したフィルムをリーダーにセットすると、文字や図といった原物と同じ情報を見ることができる。紙資料をマイクロフィルム化（以下、マイクロ化と記す）すると、複製を作成することで原物資料を破損することなく、手軽に利用できる。また、保管スペース削減を目的とする紙資料のマイクロ化もなされている⁽¹⁾。

2009（平成21）年の「公文書等の管理に関する法律」の制定を契機に、戦後日本の公文書管理に関する研究は多く現れている⁽²⁾。なかでも注目すべきは、中央省庁の公文書管理改善運動を展開した人事院と行政管理庁の活動に着目した研究である。これらの研究は、人事院と行政管理庁が、戦後日本の公文書管理に大きな役割を果たしたことを明らかにした⁽³⁾。

戦後日本の公文書管理に関する研究が進むなかで、官公庁におけるマイクロフィルムの活用に言及した研究もある。下重直樹氏は、戦後日本の公文書管理システムの形成過程について言及するなかで、行政管理庁が推進した行政運営の能率化運動について論じている。下重氏は、行政運営の能率化運動は1960年代前半には文書管理と行政事務の機械化を重視していたものの、1960年代後半以降にコンピュータや電子計算機が普及すると、文書管理が占める比重は低下し、人的資源や事務コストが割かれなくなったと指摘している。加えて、1974（昭和49）年に組織されたレコード・マネジメント研究会を例に、文書管理はマイクロフィルムを用いた紙媒体の記録量増加への対応といった定量的な評価がしやすく、予算要求の名目も立ちやすい技術的な側面に傾倒していったと述べ、公文書管理にお

いてマイクロフィルムを評価している⁽⁴⁾。

また下重氏は、明治期以来の公文書管理の歴史に言及するなかで、1964年から3年間にマイクロフィルムを導入した各省庁の目的やマイクロ化した文書の一覧を示し、同年以降にマイクロフィルムの活用が顕著になったとも指摘している⁽⁵⁾。さらに、坂口貴弘氏は、一定の要件の下に商業帳簿のマイクロ化保存を許容するとの法務省見解が出された1974年を契機に、公文書のマイクロ化が進展したと述べた⁽⁶⁾。

以上のように、公文書管理におけるマイクロフィルムの役割に言及した研究はあるものの、マイクロフィルムの導入過程などについて詳細に言及しているわけではなく、考察の余地が大いにある。公文書管理をマイクロフィルムに焦点を当てて検討したのは、建設省や神奈川県 の事例研究があるに過ぎない⁽⁷⁾。中央省庁の公文書管理において、マイクロフィルムはどのように導入・活用されたのだろうか。そして、マイクロフィルムは、当時の公文書管理においてどのような役割を果たしたのだろうか。

以上を明らかにするために、本論では、近年の研究視角を継承し、行政管理庁行政能率調査班が各省庁に配布した機関紙『O&M情報』や、同庁がまとめた中央省庁のマイクロフィルム利用に関する調査報告書を中心に用いて、中央省庁の公文書管理をマイクロフィルムに焦点を置いて検討する。なお、検討時期は、行政管理庁によるマイクロフィルム利用調査が最後に実施された1980年までとする⁽⁸⁾。

本論の構成について、第1章では、日本におけるマイクロフィルムの導入と1950年代の公文書管理改善運動について概観する。第2章では、1960年代の行政能率調査班による公文書管理改善運動と、同時期の中央省庁におけるマイクロフィルムの導入状況・利用実態を明らかにする。第3章では、行政運営の能率化運動の性格が変容し、マイクロフィルムの活用が一層推進された1970年代における中央省庁のマイクロフィルム導入状況・利用実態を明らかにする。

1. マイクロフィルムの導入と公文書管理改善運動の始動

本章では、日本におけるマイクロフィルムの導入と、1950年代に推進された公文書管理改善運動を概観する。

図書や新聞、政府記録などのマイクロ化は、1930年代のアメリカで始まった。その後、マイクロフィルムはヨーロッパに普及し、日本には第二次世界大戦後にもたらされた⁽⁹⁾。日本では、1948年に開館した国立国会図書館が、マイクロフィルムを一般に公開する展示会を開催し、普及に努めた。国立国会図書館は、1949年から資料のマイクロ化を開始している⁽¹⁰⁾。

1950年代の日本では、富士写真フィルムが国産初の専用フィルムを販売するな

ど、マイクロフィルム技術・産業が発達した。その背景には、図書館や企業、官公庁におけるマイクロフィルムの活用があった。例えば法務省が1953年にマイクロフィルムを用いた戸籍と除籍の副本再製を認めた後、千代田区は、除籍副本を54000コマ分マイクロ化している。

さて、マイクロフィルム技術が発展した当該期には、各省庁で公文書管理を改善しようとする取り組みが進められた（以下、こうした取り組みを「公文書管理改善運動」と記す）。以後、公文書管理改善運動は、中央省庁におけるマイクロフィルムの活用と深い関わりを有することとなる。

1950年代の公文書管理改善運動を主導したのは、1948年に国家公務員法の運営機関として設立された人事院であった。人事院は国家公務員法が掲げた行政の効率化を実現するため、公務員の研修や公務能率に関する研究をしていた⁽¹¹⁾。

1952年6月からは、業務改善の成果を一般相互に紹介し、行政の業務改善方法を研究する場として、人事院主宰による公務能率研究会が開催された。公務能率研究会では、文書管理改善に関する議論が展開され、同年7月の第3回公務能率研究会では、文書の保管と整理に関する議論が交わされた。

マイクロフィルムへの言及があったのは、この第3回公務能率研究会の場だった。人事院管理局長の丸尾毅は、「重要な書類」を「分散して長く保管しなければならない」役所は、「マイクロフィルムを活用される必要があると思います」と述べている。丸尾は文書の保管という文脈のなかで、重要な文書を永久に保管できる方法としてマイクロフィルムの活用を主張したのである。なお、この研究会ではマイクロフィルムが展示されており、参加した各省庁文書関係者約300名と民間会社の約30名は、その実物を見るのが可能であった⁽¹²⁾。

公務能率研究会は、公務能率改善の方法を各省庁に強制させる形ではなく相互啓発の形で進められたこともあり、大きな成果を挙げることはなかった。また、公務能率研究会でマイクロフィルムについて言及したのは、丸尾のみであった。しかし、丸尾の報告や前述の展示が、中央省庁の文書関係者がマイクロフィルムを知る機会となったことは確かであろう。

第2章 OM活動の開始と中央省庁におけるマイクロフィルムの導入・活用

(1) OM活動の開始と事務の機械化の推進

本章では、1960年代における行政管理庁行政能率調査班（以下、能調と記す）のOM活動と公文書管理改善運動を明らかにするとともに、そのなかで進んだ中央省庁におけるマイクロフィルムの導入状況を示す。

1960年代に公文書管理改善運動を展開したのは行政管理庁であった。行政管理庁は、民間企業の経営管理技術の導入による経営合理化・管理改善の効果に刺激を受け、1956年に行政能率に関する調査研究を目的とした調査研究班を設置した。

1959年2月には調査研究班を母体として能調を設けた⁽¹³⁾。

1960年10月には「公務員の給与改定に関する取扱い等について」が閣議決定され、行政運営の簡素能率化を推進する機関の設置が決まった。1961年4月の事務次官会議申し合わせ（「行政運営改善推進について」）では、各省庁に能率推進主管課を設置することとなり、各省庁間の相互協力体制を強化するために事務連絡会議を開催することも決定した。加えて、行政運営改善の推進機関にイギリスなどで実効を上げていたOM（Organization and Methods）といわれる実践的な政策モデルを導入することとなった。

OMとは、外在的かつ権力的な作用である監察・監査による是正のみに頼ることなく、部内の専従要員の組織活動や事務運営に関する調査分析を背景とした助言による内発的な改善の実現に重きを置く政策モデルである。OM活動の実施にあたって、各省庁事務連絡会議の事務局となった能調は「セントラルOM」に位置付けられ、事務管理改善に関する調査研究や、各省庁の能率担当官（通称OM官）の育成に努めることとなる。そして、同年に能調は行政事務能率化に関する資料の交換と事務能率化の啓蒙普及を目的に、機関誌『O&M情報』を発行し、各省庁や政府関係機関に配布した⁽¹⁴⁾。

能調が1960年代の行政運営改善で重視したのは、事務の機械化と文書管理であった。能調は、各省庁事務連絡会議の議題に事務の機械化と文書管理を多く取り上げ、1962年から機械化と文書管理の研究会・セミナーを開催している。文書管理については次節で検討し、本節では事務の機械化を見てみよう。

機械による事務運営改善が目指されたのは、人事院が公務員の給与の大幅引き上げを勧告したことを受けて、政府が「公務員の給与改定に関する取扱い等について」を閣議決定し、公務員の新規増員を極力抑える方針を打ち出したことが大きく影響していた⁽¹⁵⁾。そのためOM官は、公務員数を抑制しつつ行政事務を遂行するため、事務の機械化を訴えた。例えば、労働大臣官房長の和田勝美は、正確、迅速、大量処理などの合理的な見地だけでなく、「人の節約という面」にも重点を置いて事務の機械化を促進し、人手不足の難関を突破すべきと主張している⁽¹⁶⁾。

当該期には公務員数が抑制されるなか、急増する行政事務をいかに能率よくこなすかが課題となっていた。その打開策として、機械による事務の運営改善が目指されていたのだ。

（2）1960年代の公文書管理改善運動とマイクロフィルムの推進

能調は行政運営改善の手法として文書管理も重視し、中央省庁における公文書管理改善運動を展開していった。その際、文書管理の近代化・合理化の一環として、マイクロフィルムを活用しようとする動きが生まれる。

能調は『O&M情報』で文書管理の特集を組み、中央省庁の文書管理に関する

論考を掲載した。論考では、中央省庁の文書管理の現状として次の例を挙げている。外来者は中央省庁を訪れると、机や廊下にうず高く積まれた書類の山を目にして驚くという。しかし職員は、大量の書類のなかから自分の関係する書類がどこにあるかを頭に入れて仕事をしているため、不便を感じる環境ではないという。ところが、職員は「別段他の職員に自分の関係する書類の存在を積極的に明らかにしない」ため、「1人の職員が不在になると関係文書がどこにあるのか判明せず、その仕事自体が休み」になることがしばしばあった。能調はこの例から、職員が公文書を私有化して保管する悪い習慣が残っており、「日本の行政が『人による行政』であるといわれるゆえん」であると指摘している。能調はこうした現状を打開するため、「必要な文書の作成、迅速な処理、組織的な整理保管および利用を図る等の近代的事務処理方式」の確立を慎重に検討する必要があると主張したのである⁽¹⁷⁾。

能調はこの論考の冒頭で、これまでの文書管理は「単に文書の整理、保存ぐらいの後始末的なもの」という認識であったとも指摘している。続けて、今日のマイクロフィルムや磁気テープといった情報の伝達・保存手段の著しい発達により、「これからの文書管理は、新しい角度からその重要性が認識されなければならないようになってき」ており、「情報の管理として文書の機能面からこれをとらえて文書管理の近代化を促進しなければならない」と主張した⁽¹⁸⁾。

ここで注目すべきは、マイクロフィルムなどを活用した「新しい角度」から文書管理の重要性を認識しようとした点である。1950年代におけるマイクロフィルム産業の台頭以降、民間企業では転記事務の合理化や、図面・技術情報を管理するため、マイクロフィルムを活用していた⁽¹⁹⁾。能調は民間企業がマイクロフィルムを活用するように、「従来の文書が紙だけであるとする考え方から脱却して他の情報媒体物を積極的に採り入れようとする認識の上で、新しい文書管理体系」の構築を目指していたのだ⁽²⁰⁾。この「新しい文書管理体系」構築の要として能調が着目したのが、マイクロフィルムだったのである。

能調は、「新たな角度から文書管理のあり方を研究」して文書管理を改善するため、1962年1月に文書管理研究会を開催した。同年9月の第4回文書管理研究会ではマイクロ化資料の法的証拠能力が議題となっている⁽²¹⁾。また、1966年には各省庁事務連絡会議の決議により、同年9月にマイクロフィルム研究会を設置し、利用に際しての情報検索の現状や、技術・法制度面に関する研究テーマについて議論することとなった⁽²²⁾。

1967年には各省庁事務連絡会議の決議により、同年11月に「各省庁統一文書改善週間」を各省庁共同推進事項の1つとして実施することとなった。各省庁統一文書管理改善週間の目的は、職員間で文書管理の理解を深めることによって、文書管理を改善して行政の能率向上に資するためであった⁽²³⁾。各省庁統一文書管理改善週間は1968年以降も毎年実施され、マイクロフィルムの導入に取り組む中

央省庁もあった⁽²⁴⁾。

(3) 1960年代の中央省庁の公文書管理におけるマイクロフィルムの導入状況・利用実態

以上のような公文書管理改善運動のなかでマイクロフィルムの活用が推奨される一方、具体的にはどの程度マイクロフィルムが中央省庁において活用されたのだろうか。

【表1】は、1960年代末までにマイクロフィルムを導入した20省庁40部局課(室)の一覧である。【表1】より、中央省庁では1960年代に導入が進んだことが確認できる。能調は1966年7月に中央省庁のマイクロフィルム導入状況を調査した際、調査報告書の冒頭に、「近年国の行政機関においてもマイクロフィルムを導入しようとする機運がさかんになつてきている」と記している⁽²⁵⁾。

このように、中央省庁において1960年代にマイクロフィルムの導入が進んだのは、能調の公文書管理改善運動が1つの要因にあった。一例として、能調が設けた文書管理研究会を見てみよう。

1963年4月の第8回文書管理研究会では、建設省が文書管理の改善事例としてマイクロフィルムの利用を報告している⁽²⁶⁾。マイクロフィルム導入以前の建設省では、事業量の増大に伴って書類量が年々増加する一方、予算上の理由から書庫を増設することができなかった。そのため、廊下や事務室に書類が山積され、保存管理や衛生面において不都合が生じていた⁽²⁷⁾。そこで、1961年に大臣官房文書課は、文書の保管スペース縮減と「文書保管の合理化」を目的に、マイクロフィルムを導入して図面などをマイクロ化するとともに、マイクロフィルム業務実施要領を定めた⁽²⁸⁾。撮影したフィルムは、フィルムの索引カードとともに大臣官房文書課が保管した。建設省は、マイクロフィルムを活用した「文書保管の合理化」と保存文書の活用の便宜増進は、効果を上げていると報告している⁽²⁹⁾。

以上の内容は、文書管理研究会の場や『O&M情報』を介して、他の省庁にも伝わった。実際、第8回文書管理研究会に参加した郵政省は、同年に郵便局の工事用図面の管理方法を探求しており、「マイクロフィルムは比較的身近に実施例が多く、その成否を調べるまでもなく一応使えるだろう」との理由からマイクロフィルムの導入を決めている⁽³⁰⁾。郵政省が示す「比較的身近」な「実施例」の1つが、同省と同様に、多数の図面の保管によって生まれている文書管理の諸問題を解決策としてマイクロフィルムの導入を進めていた建設省のそれであったろうことは、想像に難くない。

このほか、能調は『O&M情報』においてマイクロフィルムの特集を組み、中央省庁で最初にマイクロフィルムを導入した防衛庁陸上幕僚監部総務課の利用状況や、社団法人日本マイクロ写真協会の吉田勉の論考も掲載している⁽³¹⁾。吉田は、中央省庁における文書の保管スペース不足や文書の個人管理といった問題は、マ

【表1】 1960年代末までにマイクロフィルムを導入した部局課一覧

省庁名	部局課名	導入年度	マイクロ化の対象文書
防衛庁	陸上幕僚監部総務課	1955	参考資料、原議書類、人事記録、通達類、来発簡文書
運輸省	自動車局保障課	1957	契約ボルドロ
通商産業省	立地公害局立地指導課	1958	工場立地法に基づく工場適地調査簿
厚生省	統計調査部社会統計課	1958	日雇健康保険、共済組合の診療報酬請求明細書など
会計検査院	官房総務課	1959	各省庁からの参考資料、EDPS化に関する参考資料など
宮内庁	書陵部図書課	1961	古文献
建設省	大臣官房文書課	1961	都市計画事業原議、図面、一級建築士免許など
防衛庁	海上幕僚監部総務課	1961	発簡文書、調査・制度関連資料、行政管理庁発行資料など
通商産業省	大臣官房調査課 データセンター	1961	通関統計、外国文献、統計資料、鉄鉱資料など
	大臣官房調査課商工政策史班	1961	商工政策史の編纂に必要な書類
	企業局産業立地部立地指導課	1961	工場立地調査報告書
総理府	統計局図書館	1962	各種統計調査の結果原表
防衛庁	航空幕僚監部総務課	1962	発簡原議書、人事記録、飛行記録など
水産庁	海洋漁業部漁船課	1963	船体完成図書
気象庁	総務部総務課	1963	地上天気図類、気象衛星資料、地上気象観測原簿類など
通商産業省	大臣官房総務課	1963	秘密文書を除いた永久保存該当文書、閣議資料
大蔵省	大臣官房調査企画課	1964	予算説明参考資料、国内外の新聞・雑誌など
厚生省	薬務局審査課	1964	医薬品製造承認原議
外務省	旅券課	1964	旅券申請書
法務省	入国管理局登録課	1964	入出国記録業務関係文書
労働省	労政局労働組合課資料室	1964	労働運動に関する資料
海上保安庁	水路部海洋資料センター	1965	海洋観測資料
郵政省	大臣官房建築部設計課	1965	構造計算書、地盤調査報告書
	大臣官房建築部設計課標準設計室	1965	建築工事設計図書、建築工事施工図

郵政省	大臣官房建築部設備課	1965	設備工事完成図面
文部省	大臣官房会計課	1965	人事記録カード
特許庁	資料整備課	1965	特許の審査・審判に必要な論文
	資料館	1965	所蔵する公報の閲覧に必要な索引
運輸省	船舶局船舶検査官室	1965	一般配置図、中央横断面図
総理府	恩給局第五課	1966	恩給原簿、文書受付簿、恩給原票
防衛庁	長官官房総務課	1966	通達類、閣議資料、人事記録、重要資料など
経済企画庁	調査局内国調査第一課	1966	庁内作成資料
海上保安庁	船舶技術部技術課	1966	完成図面
外務省	大臣官房文書課電子計算室	1966	公信、情報資料、国会議事録
水産庁	漁政部漁業保険課	1968	漁船保険統計(機械集計表)
大蔵省	国際金融局外資課	1969	外資法認可原議
文部省	管理局教育施設部助成課	1969	公立学校施設台帳
海上保安庁	警備救難部通信管理課	1969	通信機器完成図書
海難審判庁	高等海難審判庁総務課	1969	事件記録簿
郵政省	大臣官房秘書課	1969	郵政公報、各郵政局報、郵政省職員録、国会会議録など

出典：『行政におけるマイクロフィルムによる資料管理の実態—国の行政機関—』（行政管理庁行政管理局行政能率調査班、1966年）、『行政機関におけるマイクロフィルム利用実態調査結果報告書』（行政管理庁行政管理局、1981年）。

注1：1966年と1981年の報告書では、導入部局課（室）の数、導入年度に相違があった。そのため、導入部局課（室）は1966年のデータと1981年のデータを全て列挙し、導入年度は1966年の調査書に合わせた。

注2：マイクロ化の対象文書欄の太字は、調査報告書から確認できる原議書類と人事記録である。

マイクロフィルムを導入することによって解決できると主張している。以上のマイクロフィルムに関する紹介・論考が、中央省庁のマイクロフィルム導入を促進したと考えられる。

では、マイクロフィルムは中央省庁でどのように活用されたのだろうか。行政管理庁が各省庁の行政事務運営の改善事例をまとめた報告書には、3省庁のマイクロフィルム活用による文書管理の改善事例が記載されている。その事例から見てみよう⁽³²⁾。

第1の事例は法務省である。法務省入国管理局登録課は入出国者に関係する記録を重要資料と評価し、永久保存していた。マイクロフィルムの導入前は、入出

国者数の著しい増加もあって入出国関係記録は膨大な量となっており、集中保管するための倉庫や事務室のスペースがなくなったため、分散保管せざるを得ない状況であった。この状況を打開するため、入国管理局登録課はマイクロフィルムを導入し、カードボックスに氏名別で保管していた入出国関係記録をマイクロ化して保管した。入国管理局登録課はマイクロフィルム導入による文書管理の改善効果として、入出国関係記録をマイクロ化して原本を廃棄することによって、記録の集中保管と効率的利用が可能となり、記録の抽出が確実になった点と、記録を保管するスペースを縮小することができた点を挙げている。

第2の事例である特許庁と第3の事例である郵政省も、保管スペースの縮小と文書の検索・利用を迅速化するためにマイクロフィルムを導入した。特許庁資料整備課では審査用文献をマイクロ化した際、文献タイトルを特許庁独自の分類や文献番号、フィルムのコマ番号などとともにタイプライターで印字したほか、フィルムを特許庁の分類ごとに整理し、フィルムの文献番号とコマ番号を記載した文献リストも特許庁の分類に従って作成した。このため、必要な文献を見出すことが容易となり、複写も20秒ですることが可能となった。郵政省では、収納・取り出しに苦悩していた大型図面をマイクロ化することによって、フィルムを印画して図面を利用することが可能となり、原図を害することなく身近に置いて活用できるようになった。

以上のように、マイクロフィルムは中央省庁の文書管理改善の効果を上げていた。中央省庁のマイクロフィルム導入目的には、保管スペースの縮小と文書の長期保存、文書検索（利用）の迅速化が多く挙がっていた⁽³³⁾。建設省や前述の3省庁と同じ目的でマイクロフィルムを導入する中央省庁が多かったのである。

その一方で、1960年代の公文書管理におけるマイクロフィルムの導入には、マイクロ化資料に法的証拠能力が確立していないという問題があった。

先述のとおり、能調は文書管理研究会において、マイクロ化資料の法的証拠能力に関する研究活動を実施していた。1962年7月には、行政管理庁行政管理局長が法務大臣官房秘書課にマイクロ化資料の法的証拠能力に関する照会を出している。しかし、回答には、マイクロ化資料の法的証拠能力について「証明しようとする事実によっては、証明力に乏しい場合があるから、原文書を廃棄するについては注意を要する」との注意書きがあり、依然として法的証拠能力は確立しなかった⁽³⁴⁾。

そのため、【表1】に掲げたマイクロ化の対象文書を見ると、行政訴訟に関係のない参考資料が多く、太字で示した原議書類や人事記録は少ないことが確認できる。原議書類や人事記録は、行政訴訟に関係する可能性があるためマイクロ化が進まず、また、仮にマイクロ化をしても、法的証拠能力が確立していないため、原本も継続して保存することになった。能調は、マイクロ化資料の法的証拠能力が確立していないことは、保管スペース縮小というマイクロフィルムの利用効果

を阻害していると指摘している⁽³⁵⁾。

1960年代の中央省庁では、文書管理を改善して行政事務を能率化するため、マイクロフィルムの導入・活用が進んだ。しかし、マイクロ化資料の法的証拠能力が確立していなかったため、文書のマイクロ化は法的に問題のない参考資料を中心に進み、原議書類や人事書類に関しては進まなかったのである。

第3章 OM活動の変容と1970年代の中央省庁の公文書管理におけるマイクロフィルム

(1) OM活動の変容とマイクロフィルムの推進

本章では、OM活動の性格が変容し、マイクロフィルムの活用がより推進されるようになった1970年代の中央省庁におけるマイクロフィルムの導入状況・利用実態を明らかにする。

1960年代に開始された公務員数の抑制は、その後も維持された⁽³⁶⁾。事務の機械化を推進した能調は、中央省庁にコンピュータの導入を促進していた。コンピュータは、1960年代末にはほとんどの中央省庁に導入され、統計・技術計算などの集計計算業務に加え、外務省が情報管理に用いるなど、各省庁固有の事務処理にも活用されていた⁽³⁷⁾。

コンピュータの導入により、OM活動は次第に情報処理を中心に取られるようになる。1960年代後半以降、能調は機械化研究会をADP (Automatic Data Processing) 研究会に改組し、ADPマネジメントコースを新設して各省庁の電子計算機担当者に統一的研修をするなど、情報処理の問題を大きく取り上げるようになった⁽³⁸⁾。行政管理庁は情報化社会という新しい時代志向のなか、行政情報システムの高度化・効率化に対応するため、1969年4月に情報システム担当管理官を設置した。能調も情報システム担当管理官に吸収され、廃止となった⁽³⁹⁾。

1970年代になると、OM活動は、上記のようなコンピュータの導入をはじめとする事務の機械化・情報処理に重きが置かれるようになった。1960年7月から1969年の解消まで能調の班長を務め、能調の廃止後には情報システム担当管理官を務めた清正清は、イギリスやアメリカといった「欧米先進国ではOMの組織も情報処理の問題を中心に、社会の変化に対応してかわってきつつあるが、わが国でもOMの基礎の上に立ってADPの施策が遂行されなければならないと思う」と述べている⁽⁴⁰⁾。清正は、日本のOM活動も社会の変化に対応し、情報処理の問題を取り上げる必要があると主張していることがうかがえる。

このように、OM活動は変容し、事務の機械化と情報処理を中心に取られるようになった⁽⁴¹⁾。その結果、1960年代よりもマイクロフィルムが推進されるようになった。

マイクロフィルム推進の要因は、1958年にアメリカで確立されたCOM

(Computer Output Microfilming) システムが、日本でも1968年以降に活用されるようになったからである。COMシステムとは、コンピュータの出力情報を紙でなくマイクロフィルムに記録するシステムである⁽⁴²⁾。コンピュータの普及とCOMシステムの登場により、マイクロフィルムは情報処理の手段としてより一層着目されることとなった。

1970年代の『O&M情報』にも、マイクロフィルムに関する論考が掲載されている。1970年には建設省大臣官房文書課でOM官の中村正徳が、情報化社会における行政のあり方に関する論考を掲載した。中村は、情報化社会において大量の情報を管理するためには、文書管理の技法を情報処理の技法に調和・融合させ、一体化しなければならないと述べている。ここで中村が必要であると主張したものの1つが、「総合的な情報処理に即応した文書資料のマイクロ化」であった。中村によれば、文書が年々増加し、必要な資料を検索することは容易でなくなっている状況において、意思決定者が必要とする文書を利用しやすくするには、不要な文書を廃棄し、必要な文書をマイクロ化して保存する方法が効果的だという。中村は、マイクロフィルムは保管スペースの縮小だけでなく、検索の合理化を目的とした利用もされており、情報処理の高度化・省力化が脚光を浴びている現在に必要不可欠な手法として重要視されているとの認識を示している。そこで文書のマイクロ化システムを改善して、総合的な情報処理に即応した体制へと展開する必要があると述べた⁽⁴³⁾。中村は高度化する情報を処理するため、マイクロフィルムの活用を主張したのである。

マイクロフィルムを活用した情報処理の推進もあり、1970年代の各省庁管理改善計画や各省庁統一文書管理改善週間では、マイクロフィルムの活用が1960年代よりも多く取り上げられた。また、1974年9月の各省事務連絡会議でマイクロフィルム推進の必要性が提起されたことを契機に、同年11月にレコード・マネジメント研究会が発足された。同研究会は、情報量の増大と情報の記録媒体の多様化を受け、「従来のいわゆる文書管理とは立場をかえて、情報記録の管理の合理化を促進」を目的に翌年5月まで開催された⁽⁴⁴⁾。

レコード・マネジメント研究会発足の同月には、経済団体連合会と日本マイクロ写真協会が連名で法務省民事局長に商業帳簿類のマイクロ化保存に関する照会を出し、法務省民事局長は一定要件の下であれば保存を許容すると回答した⁽⁴⁵⁾。結果、商業帳簿類のマイクロ化資料は、法的証拠能力が確立された。

(2) 1970年代の中央省庁の公文書管理におけるマイクロフィルムの導入状況・利用実態

では、OM活動の変容によって1970年代に一層推進されたマイクロフィルムは、中央省庁にどの程度活用されたのか。行政管理庁が1978年と1980年に実施したマイクロフィルム利用に関する調査の報告書から見てみよう⁽⁴⁶⁾。

【表 2】は1970年代にマイクロフィルムを導入した部局課の一覧である。1970年代に新たに導入した省庁数は15、部局課数は59であった。1970年代末までにマイクロフィルムを導入したのは35省庁99部局課であることが【表 1】と【表 2】から確認できる⁽⁴⁷⁾。なお、COMシステムについても、6省庁が導入している(【表 3】)。1960年代よりもマイクロフィルムの導入が進んだのは、情報処理の取り組みとしてのマイクロフィルムの推進にあると考えられる。また、1970年代の主要な導入目的は、1960年代と同じく文書保管スペースの縮小、記録保存の長期化、文書検索の迅速化であった。検索方法は、フィルムがロール状の場合は、各コマの下にマークを付けて、そのマークをカウントすることで求めるコマを探すブリップ方式が最も多く、カード式の場合は見出しによる直接検索の方式が最も多かった。

【表 2】にも、【表 1】と同様にマイクロ化の対象文書を掲げている。1980年の調査報告書によると、1970年代末までのマイクロ化対象文書の種類は、文書数全体323件のうち、最も多いのが印刷物の108件(約33.5%)、次に多いのは、太字で示した原議書類・人事記録の74件(約22.9%)であった。その後は順に非印刷物資料63件(約19.5%)、図面29件(約9.0%)、帳票類25件(約7.7%)、その他24件(約7.4%)となっている。

このように、1970年代の中央省庁ではマイクロフィルムが一層導入された。

とはいえ、当該期のマイクロフィルムによる公文書管理には課題もあった。1978年の調査報告書では、マイクロフィルム導入後の効果として保管スペースの縮小と回答した50課の原本取扱い状況と、文書検索の迅速化と回答した32課の利用状況を示している。前者については、38課がマイクロ化した原本を即時廃棄せず、一定期間または永久に保管していた。原本を即時廃棄しない要因には、マイクロ化資料の法的証拠能力の問題が挙げられていた。商業帳簿類の法的証拠能力は確立したものの、公文書全般の法的証拠能力はいまだ完全には確立していなかった。そのため、依然として原本の廃棄という目的は達成できなかったのである。

後者に関しては、半数に近い15課が月1回程度、あるいは年1回程度の利用にとどまっていた。調査報告書は、こうした原本取扱いと利用の現状を、「個々の実情をさらに精査してみる必要があるが、必ずしも、マイクロフィルム導入後の効果が上がっているとはいいがたいところもある」と評価している⁽⁴⁸⁾。

同報告書は、マイクロフィルムを導入している部局課が回答した、マイクロフィルム利用上の問題点も掲載していた。利用上の問題点として最も多く挙がっていたのは、「専従要員がない」という事項であった。1978年のマイクロフィルム関係業務要員については、全体67部局課のうち担当者を有していない課は25課(37.3%)にのぼっている。担当者がいる部局課42課(62.7%)のうち、専任職員を有するのは7課に過ぎず、残りの35課は他の業務を兼任する職員のみを有していた。1980年になると、担当者がいない部局課は30課(35.3%)と割合はほぼ

【表2】1970年代にマイクロフィルムを導入した部局課一覧

省庁名	部局課名	導入年度	マイクロ化の対象文書
防衛施設庁	総務部総務課	1970	文書発信受付台帳、特別調達資金受入決議書など
大蔵省	大臣官房会計課	1970	決算報告書、予算関係参考書、契約書綴など
公安調査庁	総務部総務課	1971	刊行物（新聞と新聞以外で区分）
外務省	アジア局中国課	1971	人民日報、人民手冊
国税庁	調査査察部査察課	1971	通達原書、各種報告書、会議資料、統計資料、研修資料
社会保険庁	年金保険部業務第一課	1971	裁定原書、厚生年金保険被保険者台帳など
農林水産省	経済局国際部国際経済課	1971	参考資料（GATT、OECD、UNCTAD、商品協定）
資源エネルギー庁	公益事業部原子力発電安全審査課	1971	工事計画認可申請書
公正取引委員会	事務局官房総務課	1972	委員会議事録
警察庁	刑事局鑑識課	1972	一指指紋票
法務省	大臣官房管轄課	1972	建設工事設計図書
大蔵省	印税局製造部施設管理官室	1972	建物工作物図面
厚生省	援護局業務第一課	1972	旧陸軍軍人軍属の氏名索引カード
	援護局業務第二課	1972	旧海軍軍人の軍属功績カード・履歴原表など
資源エネルギー庁	公益事業部ガス保安課	1972	導管理設図
特許庁	万国工業所有権資料館	1972	公開実用新案全文明細書、分類別整理特許公報など
運輸省	港湾局防災課	1972	海岸構造物被災施設集覧
労働省	労働基準局労災保険業務室	1972	労災年金報告書、労災保険年金給付費支払明細書
総理府	賞勲局審査官	1973	従軍記章等カード
	統計局統計情報課	1973	地域メッシュ統計（国勢調査、事業所統計調査等）
大蔵省	証券局企業財務課	1973	有価証券届出書、半期報告書、監査概要書など
国税庁	直税部資産評価企画官室	1973	相続税財産評価基準書
文部省	学術国際局研究助成課	1973	科学研究費補助金研究調査

農林水産技術会議	事務局調査資料課	1973	専門別総括検討会議及び地域打合せ会議資料
通商産業省	産業政策局調査課	1973	工業統計表、鉄鋼統計年報等各種統計
運輸省	鉄道監督局民営鉄道部土木電気課	1973	工事認可申請図面
	航空局技術部検査課	1973	航空機検査資料
海上保安庁	警備救難部救難課	1973	海難調査表
文部省	大臣官房人事課	1974	人事記録
通商産業省	大臣官房情報管理課	1974	有価証券報告書
運輸省	航空局飛行場部建設課	1974	完成図面
外務省	外交史料館	1975	戦後占領下外交記録、戦前外交記録
国税庁	長官官房人事課	1975	税理士試験関係申込書、人事記録及び附属書類、長期給付請求書綴
文部省	大臣官房総務課	1975	国立大学設置、文部省関係法令の制定改正に関する原議・資料
農林水産省	経済局統計情報部統計課	1975	農作物・畜産物及び繭生産費調査個別結果表など
厚生省	大臣官房統計情報部管理課	1976	人口動態統計・統計表、患者調査・統計表など
運輸省	大臣官房情報管理部管理課	1976	運輸省発行資料
	船舶局検査測度課	1976	トン数証書等
行政管理庁	長官官房総務課図書館	1977	官報、朝日新聞
	行政管理局統計企画課	1977	統計委員会等関係資料、統計法等関係資料、海外統計情報
	行政管理局情報システム担当管理官室（電子計算機共同利用施設）	1977	国会会議録
外務省	大臣官房文書課	1977	発・受信公信伝票
農林水産省	大臣官房文書課	1977	閣議請議等関係文書
	経済局国際部国際企画課	1977	国際会議関係資料、農林水産物貿易統計など
工業技術院	総務部研究開発官室	1977	研究成果報告書
運輸省	船員局船舶職員課	1977	免許原簿
沖縄開発庁	沖縄総合事務局農林水産部土地改良課	1978	農道安全対策調査
国土庁	地方振興局山村豪雪地帯振興課	1978	審議会会議録、雪国・山村カード調査票など

運輸省	大臣官房人事課	1978	人事記録カード
	船員局労働基準課	1978	船員原簿
自治省	大臣官房総務課	1978	人事記録原議
	財政局指導課	1978	市町村別決算カード・公共施設状況カード
環境庁	自然保護局企画調整課	1979	第2回自然環境保全基礎調査調査原票・調査分布図
国土庁	地方振興局農村整備課	1979	農村地域整備状況調査調査票
大蔵省	主計局調査課	1979	委託調査の成果物
国税庁	長官官房総務課	1979	税務統計表
文化庁	文化部宗務課	1979	宗教行政関係資料、宗教法人の処務の概要
運輸省	航空局監理部総務課	1979	航空従事者技能証明書など
労働省	婦人少年局庶務課	1979	婦人少年問題審議会原議等、人事、内申、任命原議など

出典：前掲『行政機関におけるマイクロフィルム利用実態調査結果報告書』。

注：【表1】の注2と同様に、マイクロ化の対象文書欄の太字は、調査報告書から確認できる原議書類と人事記録である。

【表3】 各省庁におけるCOMシステム導入・利用年度とシステム要員数

省庁名	部局課名	導入・利用年度	システム要員数	帳票（収録データ）名
大蔵省	関税局輸出課	1973	0	貿易統計、関税統計
法務省	入国管理局登録課	1974	1（兼任）	日本人・外国人帰国済記録
労働省	大臣官房労働保険徴収課	1974	0	労働保険徴収マスター
総理府	統計局統計情報課	1975	0	地域ミッシュ統計
農林水産省	統計局統計情報部経済統計課	1975	0	農家経済調査農家別年計表
海上保安庁	水路部海洋資料センター	1978	0	各層・海流観測統計

出典：前掲『行政機関におけるマイクロフィルム利用実態調査結果報告書』

変わらないものの、専任職員を有する部局課は6課（うち2課は専任職員と兼任職員を併用）に減少し、残りの49課は兼任職員のみを有する状況であった。職員の人数に関しては、兼任職員は1977年の61人が1980年には114人に増加しているものの、専任職員は1977年の40人が1980年には20人にまで半減している。COMシステム導入の6省庁についても専任職員は不在であり、法務省が兼任職員1名

を備えるのみであった（【表 3】）。専従要員の減少は公務員数の抑制によるものであろう。

1978年よりも専従要員が減少した1980年の調査報告書にも、利用上における問題点として「専従要員がない」という事項が多く挙がっていた。しかし、それ以上に多く挙がったのは、閲覧室の確保やリーダー等の利用機器を置くスペースの確保が困難という事項と、機器が旧式で機能が十分でないという事項であった。マイクロフィルムの利用が行き届かない事例は確認することができなかったものの、1978年の日本マイクロ協会の調査によると、中央省庁では、情報管理におけるマイクロフィルムの利用が民間企業よりも進んでいないとの指摘があった⁽⁴⁹⁾。その要因は、人的問題や閲覧室・機器スペースの確保、機器の古さにあったと推測できよう。

このように、1970年代の中央省庁では、1960年代よりもマイクロフィルムが導入・活用されたものの、マイクロフィルムによる公文書管理改善の効果は、原本の保管や文書の利用面でなお課題を抱えていたのである。

おわりに

以上、戦後日本の中央省庁の公文書管理を、これまで詳細に検討されなかったマイクロフィルムの普及過程と利用実態の側面から明らかにした。最後に本論をまとめ、当該期の公文書管理において、マイクロフィルムが果たした役割を位置付ける。

中央省庁の公文書管理においてマイクロフィルムが活用されるようになったのは、1960年代に行政運営の能率化運動を展開した能調が「新しい文書管理体系」の構築を目指し、情報管理の観点から、マイクロフィルムを用いた文書管理を推進したからであった。1970年代になると、情報化社会における情報管理の手段として、1960年代よりも活用された。

中央省庁では、マイクロフィルムを活用することで、当時問題となっていた文書保管スペースの問題を解決し、検索の迅速化によって文書の利用を容易にすることが可能となった。文書管理におけるマイクロフィルムの活用は、中央省庁における行政運営の能率化に貢献した面があったといえよう。

ところが、マイクロフィルムは中央省庁の公文書管理を劇的に改善し、「新しい文書管理体系」を構築するまでには至らなかった。文書保管スペースの縮減を目的にマイクロフィルムを導入しても、マイクロ化資料の法的証拠能力が確立していなかったため、原本を廃棄できないケースがあった。利用面においても、要員不足や、閲覧室や機器のスペースが確保できないなどの問題を抱えていた。公務員数の抑制による行政運営の能率化の観点からマイクロフィルムは推進されるも、効果を十分に発揮したとはいいがたい面もあったのである。

要するに、能調は、マイクロフィルムの活用を推進するなどして「新しい文書管理体系」を目指していた。しかし、「新しい文書管理体系」は結局のところは行政能率化の文脈に解消されて実現されず、その能率化も不徹底のまま終わったのである。

なお、周知のように、本論が検討した時期には、各行政機関共通の公文書管理規則がなかったため、公文書は各省庁の内部規則の下で管理されていた⁽⁵⁰⁾。この点を踏まえると、中央省庁の公文書管理において、マイクロフィルム導入が果たした役割をより詳細に明らかにするためには、各省庁のマイクロフィルム活用の事例研究を重ねていく必要があるだろう。今後の課題としたい。

- (1) 金澤勇二ほか「マイクロフィルムとデジタルアーカイブ」小川千代子ほか編『アーカイブ事典』（大阪大学出版会、2003年）。
- (2) 詳細は、下重直樹「解題 行政能率調査班と『O&M情報』』『O&M情報〔復刻版〕』第1期・第1回配本別冊（柏書房、2021年）1-2頁を参照のこと。
- (3) 例えば、瀬畑源『公文書をつかう』（青弓社、2011年）第1章、坂口貴弘『アーカイブズと文書管理』（勉誠出版、2016年）第8章が、公文書管理が不用文書の廃棄のみを重視するように至った経緯を、伊藤陽平「行政改革と稟議制の変容—1950～60年代における公文書管理改善運動の展開を中心に」（『国文学研究資料館紀要 アーカイブズ研究篇』第16号、2020年）が、行政の決裁方式である稟議制の変容過程を明らかにした。
- (4) 下重直樹「戦後日本における公文書管理システムの形成—行政運営陣営をめぐる規範・組織・人間—」（『年報行政研究』第55号、2020年）。
- (5) 下重直樹「内閣補助部局における記録管理の史的展開—政策形成とアーカイブズに関する試論として—」（『北の丸』第46号、2014年）24-31頁。
- (6) 前掲坂口『アーカイブズと文書管理』331頁。
- (7) 津久井恵子・釜谷友梨子「建設省マイクロフィルム業務実施要領」（『GCAS report = 学習院大学大学院人文科学研究科アーカイブズ学専攻研究年報』第10号、2021年）、木本洋祐「神奈川県立公文書館における複製物について—マイクロフィルム編—」（『神奈川県立公文書館紀要』第8巻、2020年）。
- (8) 『行政管理庁史』（新日本法規出版株式会社、1984年）391-392頁。
- (9) 本節のマイクロフィルム導入に関する記述は、『JMA25年の歩み』（日本マイクロ写真協会、1986年）3-19頁に依拠している。
- (10) 国立国会図書館総務部総務課編『国立国会図書館年報 昭和23年度』（国立国会図書館、1950年）24-25頁。
- (11) 『人事行政二十年の歩み』（大蔵省印刷局、1968年）41-42、292頁。以下、本節の記述は、前掲瀬畑『公文書をつかう』49-50頁、前掲坂口『アーカイブズと文書管理』341-345頁、前掲伊藤「行政改革と稟議制の変容」45-47頁、前掲下重「戦後日本における公文書管理システムの形成」3-6頁に多くを依拠している。
- (12) 「第三回公務能率研究会報告（昭和27.7.23）」（「公務能率研究会報告（1）」、資00142100）、1、11-12頁。
- (13) 前掲『行政管理庁史』367頁。本節では断りがない限り、前掲『行政管理庁史』367-377頁、前掲伊藤「行政改革と稟議制の変容」47-48頁、前掲下重「戦後日本における公文書管理システムの形成」9-12頁、前掲下重「解題 行政能率調査班と『O&M情報』」6-10頁に依拠

している。

- (14) 「行政能率調査班の活動」(『O&M情報』別冊、1962年) 7頁。
- (15) 前田健太郎『市民を雇わない国家』(東京大学出版会、2014年) 160-175頁。
- (16) 和田勝美「人手不足と事務の機械化」(『O&M情報』Vol.2No.5、1962年) 1頁。
- (17) 行政能率調査班「行政における文書管理の諸問題」(『O&M情報』Vol.1No.3、1962年) 3頁。
- (18) 同上、2頁。
- (19) 前掲『JMA25年の歩み』16-19頁。
- (20) 前掲行政能率調査班「行政における文書管理の諸問題」4頁。
- (21) 「O.M.ANTENNA」(『O&M情報』Vol.1No.1、1962年) 11-12頁、「研究会の活動状況」(『O&M—行政における管理改善運動—』別冊、1962年) 39頁。
- (22) 「O.M.ANTENNA」(『O&M情報』Vol.5No.8、1966年) 24頁、「O.M.ANTENNA」(『O&M情報』Vol.5No.9、1966年) 20頁。
- (23) 「各省庁連絡会・各種研究会報告」(『O&M情報』Vol.6No.3、1967年) 33頁、「各省庁統一文書改善週間実施要綱」(『O&M情報』Vol.6No.5、1967年) 21頁。
- (24) 以下、「O&M情報」にて確認できる第9回までの各省庁統一文書管理改善週間については、同書に記載されている各年度の各省庁統一文書管理改善週間結果に依拠している。
- (25) 『行政におけるマイクロフィルムによる資料管理の実態—国の行政機関—』(行政管理庁行政管理局行政能率調査班、1966年)。
- (26) 「O.M.ANTENNA」(『O&M情報』Vol.2No.1、1963年) 3頁。
- (27) 建設省「マイクロフィルムによる文書管理の合理化」(『O&M情報』Vol.4No.4、1965年) 33頁。
- (28) 前掲津久井・釜谷「建設省マイクロフィルム業務実施要領」46-47頁。
- (29) 前掲建設省「マイクロフィルムによる文書管理の合理化」33-35頁。
- (30) 伊藤貞夫「情報機構としてのマイクロフィルムシステム—郵政省建築部—」(『O&M情報』Vol.6No.3、1967年) 13-17頁。
- (31) 吉田勉「行政事務合理化のためのマイクロフィルム」(『O&M情報』Vol.4No.8、1965年) 2-6頁、防衛庁陸上幕僚監部「防衛庁におけるマイクロ写真利用状況」(『O&M情報』Vol.4No.8、1965年) 11-13頁。
- (32) 『行政事務運営改善実績報告書』(行政管理庁、1967年) 84-86頁。
- (33) 前掲『行政におけるマイクロフィルムによる資料管理の実態』2-3頁。
- (34) 同上、42-43頁。
- (35) 同上、3頁。
- (36) 前掲前田『市民を雇わない国家』187-189頁。
- (37) 清正清「行政事務の機械化」(『O&M情報』Vol.3No.9、1965年) 20-23頁、前掲『行政管理庁史』53-55頁。
- (38) 清正清「回顧10年—O&M情報』100号刊行にあたって—」(『O&M情報』Vol.11No.5、1972年) 8頁、前掲『行政管理庁史』376-377頁。
- (39) 前掲『行政管理庁史』383-384頁。
- (40) 前掲清正「回顧10年」6-8頁。
- (41) 前掲下重「戦後日本における公文書管理システムの形成」14-16頁。
- (42) 行政管理庁行政管理局統計主幹・統計審議会情報処理部会編『マイクロフィルムガイドブック』(行政管理庁行政管理局統計主幹、1979年) 43頁。
- (43) 中村正徳「情報化社会における行政のあり方」(『O&M情報』Vol.9No.1、1970年) 18-25頁。
- (44) 「O.M.ANTENNA」(『O&M情報』Vol.13No.8、1975年) 14頁、「O.M.ANTENNA」(『O&M

情報』Vol.13No.9、1975年）12-13頁。

- (45) 経団連事務局「マイクロ写真による商業帳簿等の適法性について—法務省通達をめぐって—」（『経団連月報』第23巻第2号、1975年）52-56頁。
- (46) 本節では断りがない限り、「行政機関におけるマイクロフィルム利用の実態」（『行政とADP』Vol.14No.2、No.3、1978年）と、『行政機関におけるマイクロフィルム利用実態調査結果報告書』（行政管理庁行政管理局、1981年）に依拠している。
- (47) 前掲『行政機関におけるマイクロフィルム利用実態調査結果報告書』では、1980年までのマイクロフィルム導入部局課数は23省庁85課となっている。数値が異なる原因については、【表1】の注を参照のこと。
- (48) 回答した部局課名の記載はなかった。
- (49) 前掲『マイクロフィルムガイドブック』103、124-125頁。
- (50) 前掲瀬畑『公文書をつかう』、中野目徹・熊本史雄編『近代日本公文書管理制度史料集—中央行政機関編』（岩田書院、2009年）。

〔付記〕本論は令和3年度アーカイブズ・カレッジ（長期コース）修了論文を改稿したものである。論文のご指導をいただいた渡辺浩一教授にはお礼を申し上げる次第である。